美国利用公开情报的新进展及我国的对策

李会明

中国现代国际关系研究院院长办公室　北京　100081

摘要：[目的/意义] 为推动中国特色新型智库建设，增强我国利用公开情报的效率，提高国家高端智库的战略分析水平，完善我国的公开情报研究工作，有必要借鉴国外特别是美国的公开情报研究体制与工作机制。**[方法/过程]** 本文通过回顾与分析美国公开情报研究工作的历史演进，强调了公开情报的重要地位，同时指出了其优劣短长。**[结果/结论]** 在比较分析的基础上，对我国的公开情报工作研究与工作提出了相应的建议，即建立“国家竞争情报体系”。

关键词： 美国;公开情报;竞争情报;国家情报;国家竞争情报

分类号：G359

DOI :

当代美国情报界对公开情报的利用至少已有 70 年的历史。近年，美国通过一系列措施，加强了对公开情报的搜集与利用。我宜深入探讨公开情报的特点，努力提高战略分析水平，增强利用公开情报效率，完善公开情报研究与工作。

1 公开情报在美国情报界的地位及其演进

1.1 公开情报的含义

公开情报（Open Source Intelligence, OSINT）即在公开信息搜集与分析基础上所提炼出的情报。美国家安全档案馆高级研究员里彻逊（Jeffrey T. Richelson）在《美国情报界》[1]一书中认为，情报的公开来源有六种，即传统媒体、网络媒体、公开文献、学术成果、商业报告和灰色文献。美国家情报总监 2006 年 7 月 11 日颁布的《情报指令（301 号）》对公开情报的定义是，通过搜集、分析和利用公开信息并及时传递给有关情报需求对象、满足特定情报需求的情报。罗青长在《情报学概论》中指出，公开情报是指"为满足情报工作的需要，通过公开途径，从公开的资料或消息中搜集和使用的情报。"由此可见，公开信息、公开途径是公开情报的技术特征。合法获取、见微知著是公开情报的运作方式。

1.2 美国政府的重视

长期以来，公开情报在美国一直被高度重视。情报界官员对公开情报的作用多有高度评价。20 世纪 50 年代至 60 年代初期间任中情局长达 8 年的杜勒斯（Allen W. Dulles），早在 1947 年就宣称，在和平年代，可以通过外交官、记者等搜集外国情报，"美政府情报的 80%来自于公开信息"。著有

《苏联行为的根源》的美外交家凯南（George Kennan）1997年接受《纽约时报》采访时说，“美国政府所需情报的 95%可通过对公开信息的分析而获得”。美国家情报总监办公室副总监芬嘉（Thomas Fingar） 2008 年在对外关系委员会演讲时透露，公开信息“可以提供美国政府所需情报的 90 % ”。

公开情报对美国政府决策层的影响与日俱增。2007 年，总统国家安全与反恐事务助理汤森（Frances Townsend）在美国“首届公开情报大会”上说，中情局公开情报中心是情报界的重要组成部分，在国家安全机构中具有特别重要的地位。她还透露，建立在公开情报基础上的决策建议，在影响总统研判国内外重大议题时发挥的作用越来越大；《总统每日要报》中的情报，越来越多地来自公开情报。此外，中情局高级分析员 2012 年所著的《网络世界的公开情报》[2]一书透露，近年来，美国《国家情报评估》报告所参考的公开情报也越来越多。

1.3 运用的历史演进

二战期间，是当代美国情报界对公开情报利用的开端。1941 年 2 月，美国建立了外国广播监听局。此前，曾分别在普林斯顿大学和斯坦福大学设立了针对欧洲和日本的广播监听站，主要服务于美军的情报需求。1947 年，外国广播监听局更名为外国广播信息服务局（FBIS）。FBIS 的主要任

务，是为白宫和其他联邦政府部门，提供从国外公开渠道搜集的政治、经济、军事、技术和社会情报。然而，二战结束后，美国政府对公开情报的搜集与利用却开始逐渐减少。据统计，仅 1993—2002 年间，FBIS 的雇员就减少了 50%。

但是，20 世纪 90 年代初 “苏东” 政局剧变以及 1998 年印度核试验等重大国际事件，震撼了美国情报界。1996 年 3 月，阿斯平—布朗委员会（即“美国情报界作用与能力评估委员会”）发布的《为 21 世纪做准备：美国情报界评估》报告称，美国情报界对公开情报的搜集与利用“莫名其妙地迟缓”；报告建议，美国政府应重新重视公开情报，尽快建立有利于公开情报工作的技术网络和运行机制。

“911 事件”后，出于防范恐怖袭击的再次发生，众多美智库纷纷提出强化利用公开情报的建议。这种“政治上正确”的社会环境与战略背景，孕育了中情局公开情报中心在“911 事件”仅四年后便迅速诞生。公开情报中心继承了 FBIS 的衣钵重振旗鼓，逐渐成为美情报界日益显赫的重要机构。

2 美国公开情报中心的运作及其影响

2.1 中心的成立背景

存在于 2002 年 11 月至 2004 年 8 月的“911 委员会”（即美国遭受恐怖袭击独立调查委员会）发布的《“911 委员会”报告》[3]建议，应在情报界创立一个“与中情局平行的”公开

情报局。随后，2005 年 3 月，《针对大规模杀伤性武器的美国情报能力委员会报告》也建议，成立一个“隶属于中情局的”公开情报中心。该报告还建议，美情报界应进一步拓宽情报搜集与分析视野，加强对公开情报的挖掘与利用，努力借鉴并采用情报界之外的专家研究成果，更广泛地应用信息网络等新兴技术手段。

在各方的不懈鼓噪下，美国会《2004 年情报改革与预防恐怖主义法案》批准，创立隶属于中情局的公开情报中心，负责搜集、分析和提供与国家安全有关的公开情报。2005 年 11 月 1 日，公开情报中心正式成立。此前，美国众、参两院的有关委员会曾就是否成立公开情报中心举办多次听证会。例如，2005 年 6 月 21 日，众议院国土安全委员会举办了主题为“有效利用公开信息”的听证会。公开情报研究与运作的制度化，意味着当代美情报工作进入了新的发展阶段。

事实证明，公开情报中心成立后，公开渠道的情报常常超越秘密情报，使情报“更出彩”。时任中情局长海登（Michael V. Hayden）2008 年 9 月 12 日在国家情报总监办公室主办的“第二届公开情报大会”上做主旨演讲时说，公开情报在美情报界仍有巨大潜力并仍将发挥更大影响。他透露说，《总统每日要报》的内容，越来越多地仅来自于“公开情报中心”一家，而不是国家安全局和中情局等其他传统情报部门。

2.2 中心的运作机制

美国公开情报中心的运作机制包括以下四种，即：第一，国外趋势分析：既有即时动向分析，也有长期战略分析。目的是在考量国外媒体对美国现行政策反映的同时，研判关系到美国家利益的趋势变化。第二，媒介特点分析：主要通过有关评论文章，跟踪某一特定媒体的观点和立场。据此，研判该媒体的政治影响和背景，特别是监控那些影响政府决策的专家言论。第三，音像情报分析：全天候监控国内外 550 多个重点电视频道节目。该中心保存着以往近 50 年的、约 160 万小时的音像资料，其中包括一万多个小时的重点档案。第四，地图渠道分析：中心隶属的“地图服务中心”提供大量图片信息，特别是那些敏感地区的图像。该地图服务中心是美国情报界最重要的图像资源库之一。

公开情报中心的技术手段包括以下五类，即：第一，分析工具方法：“分析开发实验室”的目的是发现新的公开情报渠道，创新的研究工具。除了利用特殊语言等传统手段外，也利用数据挖掘等网络技术。第二，运用网络技术：“网络运营小组”旨在向其他美国情报部门提供网络搜索技术培训，包括信息内容的挖掘与遴选手段，特别是网络内容的情报分析手段。第三，音像收集加工：“音像数据库”监控并分析 50 多个国家和地区、31 种语言的重点频道内容，并拥有 2006 年以来所有重大事件的音像档案。第四，产品创造系统：中

心所属部门通过“王子系统”网络，可直接编辑和传递情报。中心网址 www.opensource.gov 可检索特定用户所需的内容。第五，情报内容管理：公开情报中心的“内容管理”服务，可为所有联邦政府机构提供情报服务。通过中心网站（2007 年 10 月起，停止对公众开放），“特定用户”可查阅 20 世纪 90 年代以来所有的重要公开情报。

2.3 近年的发展态势

公开情报中心成立后不久，美国家情报总监办公室于 2007 年 7 月在华盛顿主办了主题为“开阔视野”的第一届公开情报大会。这是美情报界首次举办此类开放性的国际会议。与会的近千名代表，来自美国 25 个州、31 个联邦机构、51 家智库和非政府组织、47 所大学和 213 家企业。此外还有来自其他 24 个国家和地区的代表。这是 1947 年美《国家安全法》实施以来，美国联邦政府对公开情报给予的前所未有的高度重视。在这次公开情报大会上，美情报官员称，公开情报在美国家安全事业中的地位极其重要；建立在公开情报基础上的独特建议，在影响美国总统决策中的作用越来越大。

此外，成立于 2003 年的美国“公开情报研究院”在培训公开情报分析人才方面发挥了主要作用。通过与国防部、财政部、联邦调查局、国家安全局等部门合作，该研究院建立了系统的情报人才培训机制。此外，2012 年 8 月，国防部将

创建于 1962 年的“国防情报学院”扩展为“国家情报大学”，专门培训情报人才。同时，美“国家情报委员会”利用公开情报中心、公开情报研究院和国家情报大学的平台，研究并发布一系列国家安全分析报告，并对全国的公开情报工作和研究提出导向性建议。

但是，美政府部门的公开情报工作也存在一系列问题。主要包括：情报质量差，搜集手段单一，对视频情报的利用不够；工作不敬业，网络信息泛滥，增加了情报甄别的难度；部门隔阂大，过分强调保密，阻碍了部门间信息共享。

在美国军方，陆军司令部 2006 年发布了“仅限官方使用”的《公开情报指南》，全面阐述了利用公开情报的基本原则和技术手段。早在 2001 年，北大西洋公约组织（NATO）就出版过《北约公开情报手册》[4]，在雄厚的军事情报理论与实践的基础上，分析了公开情报事业在 21 世纪面临的新挑战。

21 世纪以来，随着网络资源的发达，网络内容日益成为公开情报的重要来源。美联邦调查局（FBI）公开情报应用技术专家巴泽尔（Michael Bazzell）2016 年出版的《公开情报技术：搜集与分析网络信息资源》[5]一书，全面概括了基于网络信息的公开情报搜集与分析方法，被誉为“公开情报领域的圣经”。

2012 年，中情局情报研究中心官员、兼乔治敦大学外交

研究所研究员奥科特（Anthony Olcott）在《网络世界的公开情报》[6]一书中指出，公开情报并不是情报机构的“专利”，工商企业同样可以利用公开情报，扩大经济利润，提高竞争优势。该书专门论述了基于公开情报技术的竞争情报问题。早在1996年，美著名记者卡汉纳（Larry Kahaner）在受到前中情局长（William E. Colby）科尔比大为赞赏的《竞争情报——如何收集、分析和利用信息》[7]一书中就指出，竞争情报与公开情报有天然的联系，“公开情报成本低、效益高”。卡汉纳称，无论是政治领域还是经济领域，20%的公开情报投入，就可以满足80%的各种情报需求；然而，10%的秘密情报需求，却可能需要50%的秘密情报投入。

3 完善我国公开情报工作机制的对策建议

借鉴“企业竞争情报”经验，建立“国家竞争情报”体系。

竞争情报（competitive intelligence）是关于竞争环境、竞争对手和竞争策略信息的研究，也是通过合法手段监控宏观环境、分析竞争对手，从而获得商业竞争优势的过程。企业竞争情报是企业战略管理的基础，是现代企业决策集团的“中情局”。竞争情报是合法的、公开的商业活动，不是违法的、秘密的间谍行为。

为推广和促进企业竞争情报活动，1986年，全球性的“竞争情报从业者协会（SCIP）”在美国成立。1995年，中国科技情报学会竞争情报分会（对外称“中国竞争情报研究会”）

在北京成立。中国竞争情报研究会成立以来，在普及和推广竞争情报工作中，做出了积极贡献。近年，随着研究与应用的深化，已有学者提出了建立“国家竞争情报”体系问题。国家竞争情报是以维护国家利益为核心、以实现国家战略为原则、以提高国家实力为目标、以整合情报资源为任务、以公开合法手段为方式的国家战略之一。

美、法、日等国对企业竞争情报和国家竞争情报的理论、方法与应用已有多年探索和实践。例如：2006 年，法国设立了经济情报署，2009 年又设立了经济情报部际代表，直接向总理负责。法国竞争情报的最大特点是“国家主导”，这是法国竞争情报范式，不同于美国范式的重要特征。

国家竞争情报体系的建设，是从“大情报”观念出发的一项“顶层设计”。这个体系要符合国际规则与国家法律，以公开、合法的方式为经济建设服务，为国家利益服务。国家竞争情报体系的建立与竞争情报战略的实施，可以进一步推动国家治理能力现代化的实现。国家竞争情报能力的提高，也是加强党的执政能力建设的重要渠道之一。

参考文献：

[1] Richelson J.The US Intelligence Community Sixth Edition[M].The USA: Westview Press, 2011.
[2] Olcott A. Open Source Intelligence in a Networked World , [M].London:Bloomsbury Publishing Plc. , 2012.
[3]The National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States.The 9/11 Commission Report, formally named Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States[R].The USA:Government Printing Office,2004.
[4] The NATO Open Source Intelligence Handbook , November 2001.
[5]Bazzell M. Open Source Intelligence Techniques: Resources for Searching and Analyzing Online Information[M]. The USA:Create Space Independent Publishing Platform,2016.

[6] Olcott A.Open Source Intelligence in a Networked World[M].The USA:Continuum Publishing Corporation , 2012.
[7]Larry K.Competitive Intelligence : How to Gather, Analyze, and Use Information to Move Your Business to the Top[M].The USA:touchstone,1998.

The New Development and Countermeasures of Using Open Source Intelligence in America

Li Huiming
The President's Office, China Institutes of Contemporary International Relations, Beijing 100081

Abstract: [Purpose/significance] It is necessary to learn from foreign open source intelligence research systems and working mechanisms, especially those of America, in order to promote the construction of new types of think tanks with Chinese characteristics, enhance the efficiency of using open source intelligence, improve the strategic analysis level of national high-level think tanks and perfect the open source intelligence research in China. **[Method/process]** In this paper, we summarized and analyzed the historical development of the open source intelligence research in America to highlight the important position of the open source intelligence. Besides, we figured out the advantages and disadvantages of the open source intelligence research in America. **[Result/conclusion]** Based on the comparative analysis, a suggestion is given to the open source intelligence research and work in China, that is, constructing the "national competitive intelligence system".

Keywords: America　open source intelligence　competitive intelligence national intelligence　national competitive intelligence